

中心市街地再生への政策的経緯と今後の展開

—— イギリスの政策と日本での実証分析を踏まえて ——

足 立 基 浩

はじめに

本稿では、1998年から2014年現在までにいたる中心市街地を取り巻く法制度（まちづくり3法といわれる中心市街地活性化法、改正都市計画法、大規模小売店舗立地法の変遷）の経緯について検証を行うと共に、第1次改正法（2006年）の政策効果と、第2次改正法（本稿執筆時、2014年改正法提出予定）に関してその内容と課題について考察を試みたい。特に、2006年法施行以降、大規模小売店舗の郊外進出に一定の制約がかかったものの、果たして各自治体は中心市街地活性化にいわゆる「成功」したのか。さらに最新の内閣府のデータをもとに活性化法の効果とその要因について計量分析を行った（順序ロジットモデル）ので、その考察も行いたい。

中心市街地活性化の意義

本稿の詳細に入る前に、なぜ中心市街地の活性化が必要なのだろうか。この点を確認してみよう。なぜなら、近年では郊外型の大型小売店舗の利便性に鑑み「活性化不必要論」も存在するからである¹⁾。

中心市街地問題に詳しいイギリスのブラックウェル（2010）²⁾は、中心市街地を活性化する論拠として、「中心部だけでなく地域経済全体の成長に大きく貢献する点」、「地域の持続可能な発展にプラスに影響する点」などを挙げている。実際に、日本における議論でも中心市街地の再生が地域経済に与える効果を重視するものが多い。確かに、リーマンショック以降、世界経済が停滞する中で内需拡大策の重要性が叫ばれており、その中で中心市街地活性化がもたらす内需に対するプラスの影響は大きいであろう。足立（2009年）は和歌山県の事例を用いてケインズ型のマクロ経済モデルを構築し、すでに集積されている商業施設を主とする中心市街地活性化による内需拡大効果の重要性を指摘している³⁾。

1) 「イギリスに学ぶ商店街再生政策（ミネルヴァ書房（2013年）」、p52-54を参照。

2) Blackwell, M., and Rahman, T., 'Funding Town Centre Management in the U.K', Journal of Town and City Management, Vol.1, 2010, p92-103を参照。

3) 「和歌山県の経済成長と格差に関する研究—観光、農林水産業、公共事業が与える県内経済への効果—」、足立基浩、和歌山大学経済研究所、地域研究シリーズ 36、2009年参照。

こうした中心市街地の活性化がもたらす経済性に関する議論を第1の論拠と呼ぶことにしよう。

続いて、第2の論拠として「都市の効率性（財政や資源に対する負担の軽減）」に関するものがある。

近年では省エネや持続可能性などの観点から、コンパクトシティ、つまり、地方都市の機能を中心部に集約してそのことによる様々なメリットを享受しようという考え方が注目を集めている。実際に、コンパクトなまちづくりとしては青森県青森市のコンパクトシティ計画（郊外部から中心市街地への住み替え支援策）や、福島市の公営住宅の中心市街地への誘導策などが挙げられる。また、富山県富山市の路面電車（LRT, Light Rail Transit, 輸送力の軽量な新型交通）の導入などの取り組みもこの範疇に入る。

この考え方は地方が財政難にあえぐ中、財政に負担をかけず機能面のコンパクトさを前提としたものなので、まちづくりの十分条件ともいえよう（無論、必要条件はコンパクトシティである）。

そして、第3の論拠は都市の個性・まちの顔としての機能である。中心市街地を維持するのはその都市にとってこの場所が観光客をも呼べるような個性的な役割を果たしてきたからだ、との考えである。この点においては、イギリスにおける市街地活性化の論拠にも利用されている。イギリスの都市の哲学を示す言葉にセンス・オブ・プレイス（Sense of Place）というものがあるが、これは場所のもつ意味という直訳のほかに、地域への愛着という意識がある⁴⁾。実際にいくつかの先行文献を調べると、このセンス・オブ・プレイスという言葉がイギリスの中心市街地活性化のキーワードであることがわかる。

センス・オブ・プレイスとは地域への愛着のことであり、そうした市民に愛される場所（ここでは中心市街地）がイギリスでは地域の個性・文化性の維持に貢献している点は興味深い。

本稿でも郊外型店舗の必要性、利便性は認めつつも現状の便利さ、新しさのみを追求した都市はその地域の歴史や文化などを持続させる保障がない点が気になる。実際に海外では中心市街地が歴史的財産が眠る場所として観光地化しているケースが多い。日本の中心市街地問題はつまり、商店街の再生などの課題だけではなく都市の個性の持続性の問題でもある点を意識すべきであろう。

ところで、こうした点を踏まえた上で、以下中心市街地の活性化の歴史的変遷についてみてみよう。

旧まちづくり3法（1998年—2006年）の導入

まずは、まちづくり3法と呼ばれる1998年から2000年に相次いで導入された中心市街地活

4) 2010年10月に調査のためにヒアリングに訪れたグリニッジ大学のケネル氏から、近年の地域再生のキーワードとして紹介していただいた言葉である。

性化，ないし郊外型店舗の立地に関する諸法策について少しまとめよう。

まちづくり3法は1998年から2000年にかけて，郊外型大型小売店の立地の自由化と中心市街地を活性化させることを同時目的としており，中心市街地活性化法，大規模小売店舗立地法，改正都市計画法の3法が相次いで制定された。

1989年からスタートした日米構造協議の影響などもあり，中心市街地商店地区と郊外型スーパーマーケットとの競争を容認するとの立場から，大規模小売店舗法を改正して小売店舗の立地条件を緩和したのが大規模小売店舗立地法である。また，これに伴い衰退した市街地を活性化させる必要性が生じ「競争政策」を枠組みとしながらも，衰退が予想される中心市街地活性化をTMO（Town Management Organization：まちづくり会社，以下「TMO」と記す）を組織の柱として補助金等で支援する（＝中心市街地活性化法）という考え方もとり入れられた。つまり，郊外型店舗は自由に立地させるが，そのために予想される中心市街地を食い止めるために様々な補助策が実施された。本稿では旧まちづくり3法の概要について深くは立ち入らないが，以下簡単にその効果についてみてみたい。

まちづくり3法の効果

中心市街地と郊外型の大型小売店舗とを自由に競争させて活性化を目指した「旧」まちづくり3法（特に中心市街地活性化法）には，しかし，目立った中心市街地の活性化効果は観測されなかった。

2005年2月23日，産業構造審議会・中小企業審議会合同部会に提出された旧まちづくり3法に関する資料「人口の増減と中心市街地の小売売上高の関係」によると，155都市（人口10万人以上の都市圏のうち，中心都市が2003年10月までに中心市街地活性化基本計画を策定している市，東京都，政令指定都市を除く）の中心市街地で人口が減少したのが125都市に達していることがわかった。また，人口規模が10万人以上の地方都市の約80％が中心市街地の人口を減らしていた（この点は，日本建築学会編『中心市街地活性化とまちづくり会社』，丸善株式会社，2005年20頁を参照）。また，「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について」（アドバイザー会議報告書（2005年））によると中心市街地活性化基本計画を策定し121市町村のうち，商店数・年間販売額・事業所数を減らしたのが全体の9割を超えている。

商店数はもちろん，中心市街地における居住人口の減少など，人が住まなければ立地依存型産業である小売が売上げを減らすのは当然といえよう。結果として，郊外型大型小売店舗が各地方都市で乱立し，それぞれの中心市街地経済の衰退がよりいっそう顕在化したのである。

2006 年法の改正

こうした結果を経て、政府はシャッター通りと揶揄される地方都市・中心市街地の経済的衰退の改善が求められた。そして中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上や地域の振興等を目的とし、平成 2006 年 8 月 22 日、内閣に中心市街地活性化本部が設置された。

平成 2007 年 10 月 9 日には地域の再生に向けた戦略を一元的に立案し、実行する体制をつくり、有機的総合的に政策を実施していくため、地域活性化関係 4 本部を合同で開催することとし、4 本部の事務局を統合して「地域活性化統合事務局」を新たに設置した。

そして、経済産業省と国土交通省を中心に、理想とする元気な地方都市の中心地区の姿と現実としての姿（衰退）とのギャップを埋める手法が模索された。その結果として法の抜本改正に踏み切り、2006 年 5 月から「新しいまちづくり三法」体系がスタートした（都市計画法と中心市街地活性化法が改正されたが、大規模小売店舗立地法は改正無し）。

この改正で新たになったものは、中心市街地再生に関する補助金投入の「選択と集中」の理念の導入である。改正以降、自治体を作る中心市街地活性化基本計画は内閣総理大臣の「認定」を受けなければならなくなった。ここで認定されたものが補助金等の整備を受けやすくなるので、自治体は優れた基本計画を作らなければなくなる。この認定を受けることに成功した自治体が補助金を獲得し投資規模の大きい中心市街地活性化策が実行可能となる。

さらに、郊外型店舗の出店規制にも踏み込んだ。つまり、都市計画法の改正と絡んで、床面積 1 万㎡の店舗などが出店できる地域は「近隣商業」「商業」「準工業」の 3 地域に限定されることになった。この結果、郊外型の大型空き店舗の立地を大きく規制する、というかねてからの商業立地規制に再び戻る結果となった。しかし、事前に地区計画を立てていた場合などは例外的に大規模小売店舗の出店は可能である。また、この政策は選択と集中が基礎理念としてあるので、選考にもれた自治体などは手厚い補助が受けられない。つまり、多くの自治体では結局は大型の小売店が地域商業売上げの多くを占めることとなり、中心市街地もそれに合わせて衰退が止まらないかもしれない。

日本の場合、シャッター通りをもたらし要因の一つとして郊外型店舗の無秩序な開発が指摘されるケースが多い。イギリスなどでも郊外型の店舗は多数見受けられるが、中心市街地経済は衰退していない。それは、それぞれの地域の商品が競合しておらず、「すみわけ」がなされているからである。郊外型店舗は安い食料品を大量購入する場所、中心市街地の商業施設はブランド品をはじめ衣類などを買いまわる場所、との位置づけである。この差別化の結果、消費者は各地を転々として買い物をする必要が無いので交通量が抑えられ、エコにもやさしいまちづくりが実現している。しかし、日本ではこうした差別化はイギリスのケースと異なり民間レベルでは達成されずに、すべての魅力を兼ねそろえたような「ミニ近代都市（大型小売店舗）」が郊外に出現することとなった。

新まちづくり3法（2006年）のレビュー

その後、2006年法の効果も疑問視されるようになった。2012年の6月に経済産業省は「中心市街地における商業等活性化に関する戦略的補助金」の省庁内事業仕分けを実施し、その結果同補助金の廃止が決定された。一方で、中心市街地をシャッター通りにさせないことに全国の自治体も反論するものではなく、あらためてその再生の方向性について全国的な議論が沸き起こった。

2012年12月に安倍政権が発足した後にはその後中心市街地の活性化に取り組む全国の21市と、内閣府、国土交通省、経済産業省、総務省が共同して、「中心市街地活性化全国リレーシンポジウム」が開催された（2012年10月9日（火）から平成2013年2月23日（土）まで⁵⁾）。このシンポジウムは、現行の中心市街地再生策の問題点を荒い出し、効率的な中心市街地施策を模索するのが狙いであった。

2006年中心市街地活性化法改正以降、活性化の認定を受け既に第2期目の取組へと移行している自治体も現れている中、「日本再生戦略」（2012年7月31日閣議決定）においても、「中心市街地等に向けた現行施策の検証」を行うことが明記された。このことをうけ、内閣官房では同法の施行状況をレビューし、今後の制度運用の改善等を図るため有識者による「中心市街地活性化評価・調査委員会」を設け、その結果を中心市街地活性化施策に反映させることとなった。さらにその後、同委員会は中間的論点整理を踏まえ2013年6月末までにとりまとめの予定だったが、早急に法の改正が必要との判断から、中心市街地活性化推進委員会が設置されることとなった。

2006年法の効果

ところで、これまで中心市街地再生をめぐる政策の流れを概観してきたが以下2006年改正法の効果とその要因について分析を行いたい。2006年改正法以降、2007年時点において中心市街地活性化基本計画を実施した自治体は以下の24の地域である。

5) 開催地は、青森県青森市、長崎県諫早市、北海道旭川市、長野県長野市、富山県富山市、鳥取県鳥取市、静岡県藤枝市、大分県豊後高田市、埼玉県川越市、岐阜県大垣市、岩手県盛岡市、滋賀県守山市、新潟県長岡市、福井県大野市、福井県福井市、富山県高岡市、石川県金沢市、兵庫県川西市、岐阜県岐阜市、岩手県久慈市の21市。

表 1 2007 年に内閣総理大臣の認定を受けた活性化基本計画

市	認定日	計画期間始	計画期間終了
富山市（富山県）	2007 年 2 月 8 日	2007 年 2 月	2012 年 3 月
青森市（青森県）	2007 年 2 月 8 日	2007 年 2 月	2012 年 3 月
久慈市（岩手県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2013 年 3 月
金沢市（石川県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 3 月
岐阜市（岐阜県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 9 月
府中市（広島県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 3 月
山口市（山口県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 3 月
高松市（香川県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2013 年 3 月
熊本市（熊本地区）（熊本県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 3 月
八代市（熊本県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 3 月
豊後高田市（大分県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 3 月
長野市（長野県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2012 年 3 月
宮崎市（宮崎県）	2007 年 5 月 28 日	2007 年 5 月	2013 年 3 月
帯広市（北海道）	2007 年 8 月 27 日	2007 年 8 月	2012 年 3 月
砂川市（北海道）	2007 年 8 月 27 日	2007 年 8 月	2012 年 8 月
千葉市（千葉県）	2007 年 8 月 27 日	2007 年 8 月	2011 年 3 月
浜松市（静岡県）	2007 年 8 月 27 日	2007 年 8 月	2012 年 3 月
和歌山市（和歌山県）	2007 年 8 月 27 日	2007 年 8 月	2012 年 3 月
三沢市（青森県）	2007 年 11 月 30 日	2007 年 11 月	2013 年 10 月
高岡市（富山県）	2007 年 11 月 30 日	2007 年 11 月	2012 年 3 月
福井市（福井県）	2007 年 11 月 30 日	2007 年 11 月	2013 年 3 月
越前市（福井県）	2007 年 11 月 30 日	2007 年 11 月	2013 年 3 月
鳥取市（鳥取県）	2007 年 11 月 30 日	2007 年 11 月	2013 年 3 月
鹿児島市（鹿児島県）	2007 年 12 月 25 日	2007 年 12 月	2013 年 3 月

出所：首相官邸中心市街地活性化本部ホームページ（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html>）参照。

これらの地域が5年の年月を経て、2012年から2013年にかけて活性化の状況についてレビューを行っているが、その結果について次に見てみたい。

活性化の状況について

24の基本計画は全て期間が終了しており、最終フォローアップに関する報告もしくは中間フォローアップに関する報告が提出されている。活性化の状況は各市が作成したフォローアップにより報告の方法が異なるが、ここでは、最終フォローアップの「1. 計画期間終了後の市街地の状況（概況）」、「2. 計画した事業は予定通り進捗・完了したか。また、中心市街地の活性化は図られたか」、「3. 活性化が図られた（図られなかった）要因」、「4. 中心市街地活性化協議会としての計画期間中の取組の振り返り」、「5. 市民意識の変化」の5つの報告項目から

総合的に活性化の状況を判断した⁶⁾。

表2 活性化の状況一覧

自治体名	活性化の状況	活性化の度合い
久慈市（岩手県）	かなりの活性化が図られた	5
府中市（広島県）	賑わいが創出され活性化された	5
豊後高田市（大分県）	活性化に大きく寄与できた	5
八代市（熊本県）	今後の活性化に期待が持てる	5
三沢市（青森県）	活性化への気運が高まっている	5
金沢市（石川県）	概ね活性化が図られた	5
富山市（富山県）	事業効果が現れている	5
千葉市（千葉県）	賑わいが創出される等、活性化が図られた	5
高岡市（富山県）	活性化が図られている	5
青森市（青森県）	一定程度、活性化が図られた	4
熊本市（熊本地区）（熊本県）	一定の効果があつた	4
長野市（長野県）	一定の効果があつた	4
岐阜市（岐阜県）	若干の活性化が図られた	3
山口市（山口県）	若干の活性化が図られた	3
高松市（香川県）	若干の活性化が図られた	3
越前市（福井県）	若干の活性化が図られた	3
鳥取市（鳥取県）	若干の活性化が図られた	3
宮崎市（宮崎県）	若干の活性化が図られた	3
鹿児島市（鹿児島県）	若干の活性化が図られた	3
砂川市（北海道）	限定的に活性化が図られた	2
帯広市（北海道）	賑わいが創出されたが活性化は図られていない	2
福井市（福井県）	活性化に至らなかった	1
和歌山市（和歌山県）	活性化に至っていない	1
浜松市（静岡県）	活性化は十分に図られていない	1

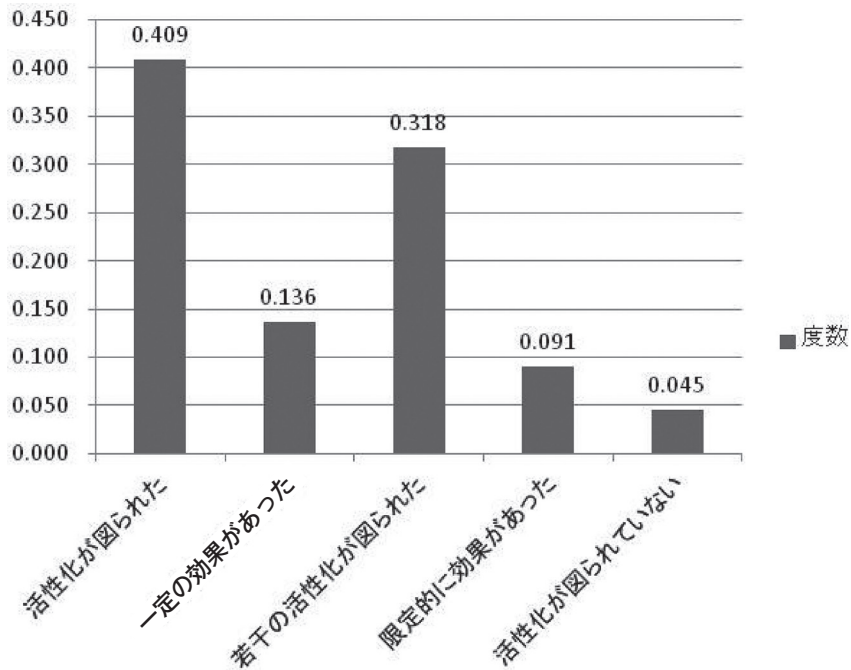
出所：首相官邸中心市街地活性化本部ホームページ（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html>）

注：「活性化の度合い」については各自治体での「活性化の状況」を考え判断した。

表2を基に、活性化の度合いとその頻度についてまとめると以下のようになる（図1参照）。

6) 中村真紀「和歌山市中心市街地活性化基本計画の実効性に関する一考察」2014年 和歌山大学経済学研究科 修士論文を参照。

図1 活性化の状況の度合い



上記図1に示されているように、「活性化が図られた」、「一定の効果が合った」など、いわゆるプラスの効果が観測されたのが、24地域の約半数の55%程度を占めていることがわかる。

また、「若干の活性化が図られた」などについては約31%でこれらを合計すると約8割以上で「活性化が図られた」ことになる。こうしたデータは、しかし、立地によって状況が異なるものと思われる。よって、以下ではそうした影響要因を考慮に入れた上で、計量経済学的手法（順序ロジットモデル）を用いて分析を行った。

データ分析

以下、前出の24地域の活性化の評価（活性化したか否か）について、その評価の度合いと影響要因との関係性について分析を行いたい。

計量分析モデルについて

本稿における計量モデルについては順序ロジットモデルを利用することとする。

都市経済等の分野では、足立（2009）がある。足立（2009）は多項反応データを用いて土地の開発に関するモデルを作成した。一般に都市関連データを用いる場合には、空間データを用

いた場合にはデータ数の制約なども考えられることから、一般的な多項型ロジットモデルの拡張モデルとして、海外文献を中心にパネルデータを用いた分析も行われている。

本分析においては、十分なデータが得られたために既存型の選択型ロジットモデルを利用することとする。なお、分布関数に正規分布を仮定したプロビットモデルも存在するが、分布の特定化が難しいために本稿では都市経済分野での応用実績の多いロジスティック型を用いることとした。

順序ロジットモデル

以下、計測に用いた計量分析モデルについて概説を行いたい。

今、仮に選択肢の取りうる範囲を μ とした場合この μ が 5 種類の離散型データ（順序が存在）であるものとする。また、仮に、 μ がどの値をとるのか決定する仮想的な因子 μ^* が存在する場合（これを効用と呼ぶこととする）、

$$u^* = \sum_1^n \beta_k X_k + \varepsilon_n \quad \dots\dots\dots (1)$$

と表現できるものとする。ここで、(1) 式右辺の X は中心市街地の再生に影響を与える要因（郊外店の存在など）に関する説明変数ベクトルであり、本稿においては、それら説明変数は以下のように構成されている。

$$X_k^* = (x_k, A, B, C, D, E, \varepsilon) \quad \dots\dots\dots (2)$$

X_k = 中心市街地の活性化の度合い（状況）

A = 事業に占めるハード整備事業の割合

B = 地域内 GDP（総生産）成長率

C = 地域内人口成長率

D = 大都市圏ダミー（1 か 0）人口 50 万人以上か否か

E = 所属自治体における大型小売店舗の数

ε = 誤差項

(2) 式は中心市街地へ再生の進捗状況は所属する地域（都道府県）の経済状況などをはじめ、その属性環境に影響されることを示している。なお、「活性化の度合い」が他の「活性化の度合い」を上回る場合には、その優劣を示す基準 μ_n が以下のように定まっていることとしよう。

$$\mu_n^H > \mu_n^L \quad \dots\dots\dots (3)$$

ただし, μ_n^H = 高い効用

μ_n^L = 低い効用

この選択基準 ($\mu_n^H > \mu_n^L$) は, 誤差項に関して Logistic 分布に従うものと仮定する。モデルの詳細については割愛するが, 基本式に関して最尤推定法を行うことによりパラメータ推定値が得られる。本分析においては被説明変数に影響を与える説明変数ベクトルとして, 先述のように自治体区域内における郊外型の大型小売店舗の存在などをはじめ, 中心市街地活性化に与える要因のいくつかを示した。

分析結果

以下, 分析結果を示したい。まずは, データの基礎統計について以下表 3 を参照されたい。被説明変数は, 「中心市街地の活性化の度合い (状況)」に関するダミー変数を用いた。この度合いは中心市街地活性化事業終了後, 内閣府に提出が義務付けられているものであり, 活性化の状況に応じて 1 から 5 の「活性化の状況」が主観的なもので回答がなされているが, それらは, ダミー 1 = 活性化に至らなかった, 2 = 限定的に効果があった, 3 = 若干の活性化が図られた, 4 = 一定程度, 活性化が図られた, 5 = (かなりの) 活性化が図られた, などである。

表 3 基礎統計量

変数 (= X)	平均	標準偏差	尖度	歪度	範囲	最小	最大
ハード整備率	34.438	11.121	0.483	0.177	49.600	10.000	59.600
地域内 GDP 成長率	2.907	2.354	-0.811	-0.316	8.125	-1.941	6.184
人口増加率	-1.763	1.366	4.092	1.025	7.046	-4.407	2.639
大都市圏か否か	0.125	0.338	4.210	2.422	1.000	0.000	1.000
大型小売店舗の数	0.708	0.859	0.617	1.081	3.000	0.000	3.000

注) 地域内 GDP の成長率に関するデータは, 所属する自治体の都道府県の成長率 (2005 年から 10 年の幾何平均) を用いた。人口増加率については, 2005 年から 2010 年の数値 (幾何平均) を用いた。

また, 説明変数は「(中心市街地活性化事業におけるインフラ整備の割合 (= ハード整備率)」, 「所属する都道府県の地域内 GDP の変化率 (2005 年から 2010 年)」, 「所属する都道府県の人口増加率」, 「3 大都市圏に所属する区域か否かのダミー変数 (所属する = 1, 所属しない = 0)」, 「所属する市町村に存在する大規模小売店舗の数」等を用いた。また, 変数の多くにダミー変数 (1 ないし 0) を用いた。上記表 3 を参照されたい。

順序ロジットモデルの分析結果

パラメータの推定値などの結果が以下に示されている。推定手法は最尤法を用い分散共分散行列を求めた。また、分析結果をもとにパラメータの信頼度であるt検定を行った。有意水準5%として検定を行ってみたところ、定数、地域内GDPの成長率、所属自治体内における大型小売店の数のみが統計的に有意であった（有意水準5%）。その他、有意水準がやや落ちるものの、地域内の人口増加率なども被説明変数に影響していた（有意水準10%）。大都市圏ダミー、中心市街地活性化事業におけるハード整備割合（ハード整備）等については統計的に有意ではなかった。

表4 順序ロジット（Ordered Logit）モデルを用いた実証分析結果

	係数	標準誤差	t 値	p 値	
定数	2.199	1.129	1.949	0.051	*
ハード整備	0.030	0.026	1.158	0.247	
地域内 GDP 成長率	-0.277	0.125	-2.210	0.027	*
人口増加率	0.375	0.219	1.711	0.087	**
大都市圏か否か	-0.730	0.820	-0.891	0.373	
大型小売店舗の数	-0.798	0.394	-2.024	0.043	*

資料：配布データの集計により作成

* = 有意水準 5% ** = 有意水準 10%

修正尤度関数 = -124.4671

分析結果

以上の分析結果から、2006年法の効果はその自治体が所属する地域（道・府・県）の経済状況と、大型の郊外型店舗の立地状況などに影響を受けることがわかった。特に、その地域の成長率が高い地域ほど、逆に中心市街地の活性化効果が弱まる傾向にある点は注目に値する。これは、いわゆる自治体の所属する圏域に勢いがあるほどに中心市街地の顧客が流出する可能性がある点を示唆している（いわゆるストロー効果）。t値が有意ではないものの、「大都市圏ダミー」の値もマイナスである点を鑑みると、大都市に近い圏域（ゆえに地域内総生産は高い傾向にある）ほど「消費が外に出てしまう」効果が高い可能性がある。

また、一般に良く指摘されるように大型の小売店舗数が多い地域のほうが中心市街地活性化を阻害する傾向にあり、本分析においてもこの点が確認された。よって、最終的な活性価の経済効果についてもこうした要因を考慮した上で評価する必要がある。特に、浜松市は郊外型店舗が周辺に多く、こうした地域の地理的な事情も今後の施策に対し影響を与えるであろう。

2014 年の改正案の方向性⁷⁾

ところで、2006 年法の効果が政府のレビューによって示されたこともあり、2013 年 12 月時点で更なる改正の機運が高まっている。政府は 2013 年 7 月から「中心市街地活性化推進委員会」を内閣府内に設置し、のべ 5 回の検討会を開催したが、同委員会では以下の現状認識のもと、同法改正の素案が提案された（委員長、横森豊雄関東学院大学教授）。

中心市街地活性化推進委員会の基本認識

同委員会ではいくつかの現状認識が行われたが、中でも 2012 年度末までに基本計画期間が終了した市町村において目標を達成した評価指標は全体の 3 割に満たない状態であり、基本計画全体での目標達成状況は芳しくないなどの点が指摘された。

中でも目標の達成率としては通行量、施設入込数等が比較的高いのに対し、販売額、空き店舗率等の「商業振興による活性化」をテーマにした評価指標の達成率が低い傾向にあることがわかった。

さらに、中心市街地内外の指標をみると認定市街地の人口割合は低い状況にあるとともに、中心市街地の事業所数、販売額は減少し空き店舗は増加している。また、大規模小売店舗の出店件数、立地店舗面積とも中心市街地への立地は少なく直近ではロードサイドを含めた中心市街地外や隣接市町村への立地は増加している点や、こうした場所において医療・福祉施設の郊外の立地も増加している点などを鑑見ると、中心市街地が地域全体の中で求心力を回復しているとはいえない状況といえる。なお、中心市街地の施設の老朽化が進んでいる場合があり、防災上の観点からも対策が必要になる可能性がある。

中心市街地活性化推進委員会での方向性（2013 年 12 月）

このような状況に鑑み、同委員会では中心市街地活性化の意義を再確認するとともに、地方公共団体の役割を明記することとなった。さらに、府省連携など政府の役割を示し、以下の数点を示した。主だったものについて政府発表資料を元に紹介を行いたい。

まず第 1 に、認定市町村の裾野拡大をさらに図ることである。いわゆる地域の実態に即した柔軟な区域設定（都市の中に社会経済的に中心的な役割を果たしている拠点が複数ある場合が複数の拠点を一体として認定）を行うというものである。これまでは各自治体に一つの中心市街地という認識が強かったが、市町村合併後の都市構造などを鑑み、柔軟な区域設定が望まれ

7) 中心市街地活性化推進委員会におけるとりまとめ書（2013 年 12 月）参照（横森豊雄委員長）。

る。これに伴い、広域的な調整（都道府県は、市町村の求めに応じて、条例等の活用により積極的に広域的な調整を行うことが望ましい）が求められる。

第2に、経済波及効果が大きい事業への重点的な支援が求められる（これまでのデータなどから周辺地域の経済活力をも向上させる波及効果が大きいと考えられる事業を国が認定し、集中的に支援する）。

第3に、実施体制の強化である。中心市街地活性化協議会の機能強化（中心市街地活性化協議会に対して、市町村への基本計画作成及び見直しの提案権を付与し、協議会の機能を強化）がその一つである。さらに、まちづくり会社等の強化なども必要である。例えば、まちづくり会社等が行う商業の活性化に資する事業を国が認定し、当該事業者の信用度を増し、事業実施に伴う地権者等との交渉や資金調達等を円滑に進められる環境を整備することなどが今後求められる。また、これに伴い、「まちづくりの人材確保」も必要である。この点においては人材育成プロジェクト（経済産業省）などと連携し、まちづくり特有のスキルの習得を図る研修を実施し、まちづくり人材の育成を図ることが望まれる。近年、注目を集めている「コミュニティデザイナー」などの育成も必要である。

第4に、計画目標、評価指標、フォローアップ（PDCA）の運用改善である。地域の実情に即した独自の評価指標を自ら考え、設定するなど、評価の計量的な把握が必要である。例えば、通行量等の基礎データの把握（毎年）や、認定基本計画については原則毎年フォローアップするなど、計画に対するチェックを行うのである。

また、中でも特に重要と思われるのが、「経済波及効果が大きい事業への重点支援」である。

例えば全国的規模を持つ民間資本の参入促進を行い、同じ中心市街地という土俵の下で地元業者とこうした全国資本とが切磋琢磨することも必要であろう。

イギリスの中心市街地政策との比較

ところで、著者がこれまで10数年にわたり調査を行ってきたイギリスでは、民間の活力が中心市街地の再生に十分に活かされており、その結果郊外の店舗に互角で勝負できる商業環境が整っている。以下、イギリスの制度について少し見てみよう。

イギリスでは、日本同様、郊外型ショッピングセンターが存在するが、地方商店街があまり廃れていない。日本の場合は、郊外型のショッピングセンターの出現はそのまま中心市街地の商店街を疲弊させてきたと指摘されることが多いが、イギリスではこのような状況はほとんど観測されていない。この理由は何か。以下、イギリスの中心市街地政策の特徴について考えたい。

第1に、イギリスでは、店の新規出店については「郊外よりも中心市街地が優先される」というPPG6（Planning Policy Guidance No.6（都市計画指針第6号））が1993年より導入されている点が挙げられる。PPG6導入以降、郊外型の大型小売店の出店にみごとに歯止め

がかかった。このルールの下では、郊外大型店は中心市街地に空きスペース・空き店舗がない場合に限って出店が許可される。しかしこの時点ではすでに大型資本が中心部に多数進出している。よって、郊外店は中心部と競合しないために工夫を施し共存が図られる。さらに、イギリスではむやみに郊外開発が行われない。よって、財政や環境に優しいまちづくりがなされてきた。日本の場合、人口減少社会であるにもかかわらず、中心市街地の土地問題の利害の調整の難しさや、企業の収益性の観点から郊外開発が好まれる傾向にある。依然、車社会を前提にしており、こうした拡大型まちづくりは環境面でも、エネルギー面でも持続可能とはいえない。ただし、日本でのイギリス型のPPG 6の導入は都市計画法の改正などが前提になるので、ややハードルが高い。

第2に、所有地を親族以外の第3者に貸すシステムがイギリスでは構築されている。イギリスの商店街はその7割以上が全国チェーンの店舗で占められている。その背景に、高い土地の流動性がある。一方、日本の商店街は個人経営のいわゆる独立店舗が極めて多く（地方都市ではチェーン店は3割程度）、土地を第3者に貸さない傾向にある。節税対策や、修繕費が払えないなどの理由で空き店舗なのに所有し続ける土地所有者が日本には多い。個人経営にも魅力的なお店が多いことも事実だが、そればかりでは一度衰退が始まると後継者が決まらず、結局経営が行き詰ってしまう。第3者に土地を貸すことによる新しい店舗の誘致、程よいバランスの全国チェーン店の存在も活性化には必要であろう。例えば、土地が有効利用された場合には固定資産税の減税措置を施すなど、インセンティブ（誘引）による流動化策が必要である。これも自治体よりもむしろ中央政府の役割といえる。

最後に、イギリスの中心市街地商店街では、徹底的なオリジナリティー（個性化）戦略が存在している。郊外店舗が苦手なサービス分野といえば、①屋外市場（いちば）の設置、②街並みを活かしたレストランと鮮度重視の食材店の設置、③歴史的景観の存在、等であるが、イギリスの中心商店街はこれらすべての機能を備えている。故に観光客まで呼び込むことに成功している。街並みは古く伝統的な佇まいを残し店舗の中身（サービス）はリニューアルするという「コンバージョン型」の再生策が主である。

イギリスは日本と同じく島国であり政治制度が酷似している点等を鑑みると、イギリスの事例は参考になるように思われる。しかし、イギリス的な活性化論の日本への適用をめぐっては以下の課題も予測される。

イギリスの中心市街地再生政策の日本への適用可能性と論点⁸⁾

以下、イギリスの中心市街地再政策の日本への適用可能性とその限界について言及したい。

8) この「適用可能性と各種論点」について、著者がこれまで接してきた中心市街地活性化に関わる諸氏との情報交換などにより得た情報をもとにしている。

論点は以下に要約される。

論点1 日本版 PPG 6の導入が必要か。

イギリスでは、中心市街地から都市再生を優先すべく指針（PPG6）が導入されている。この指針が導入されて以来、1993年以降中心市街地の投資は連続的に増加している。

ところで、イギリスでは開発行為に対して個別審査による許可制度が採用され、地方公共団体に与えられた裁量権が極めて大きい。いわゆる日本のゾーニング制度とは異なるシステムがイギリスの都市計画の特徴といえる。

一方、日本では、開発申請があった際に、法令等で定めた一般的な基準に該当している限りは許可を与えなければならないといういわゆるゾーニングの仕組みになっており、PPG6のようなガイドライン（中心市街地から優先的に再生策を講じる）を定めても、「それを実現する手段がないのではないか」との意見がある。

確かに、イギリスでは物件開発に当たっては個別の許可制が採用されており、日本や米国のようなゾーニング制ではない。しかし、日本における2006年法の改正では1万㎡以上の郊外店舗の立地について商業、近隣商業、準工業地域などに誘導される策がとられている。この仕組みこそがPPG 6に似たものとなっているものの、1万㎡以下のそれなりに大きな小売店舗は依然、郊外やロードサイドの立地が可能である。そこで、現行法で例えば3千㎡から1万㎡以下の郊外型店舗の出店を考える場合に、その小売店舗はまず都市中心部の「商業地区」からの出店をまず優先的に考える、というガイドラインを作成し、それを守った企業には補助金（家賃など）を一定期間付加するという手法が考えられる。その工夫がどうしても難しいと行政当局が判断した場合には、郊外に出店を許すというのも一案である（裁量権を与える）。もちろん、「どうして、中心部への誘導のためにこうした民間の大型店に助成をしなければならないのか」、という公平性の問題も発生するが、郊外で出店されて中長期的に地価が下落し中心部の固定資産税収入が減少する（一般的な現象となっている）よりはこうした助成金によって衰退が食い止められるメリットのほうが大きいものと思われる。イギリスはPPG 6の存在により助成金の必要はないが、ゾーニング制度を採用する日本の場合、こうした制度上の工夫が必要である。

論点2：イギリスの都市政策の包括的財政システム（SRB, Single Regeneration Budget）は日本でも必要か。

イギリスではSRBと呼ばれる都市再生のための包括予算（1994年から省庁予算を統合したものとしてイギリスで実施）が1時期導入され、日本でもその導入が必要だとの意見がある。

しかし、日本でもすでに旧まちづくり交付金、そして現在の社会資本整備総合交付金と、都市開発に関してはほぼ全ての事業が対象となる包括的な交付金制度ができています。交付金の交付先は地方公共団体に限られており、地方公共団体が補助金として支出しない限り民間団体に

資金は流れない、との指摘があるが、効果促進事業などは地方鉄道の増便実験などにも使われており、運用の実態としてもイギリスと同様の効果が得られている。

もちろん、SRB の性質については確かに現行の社会資本整備総合交付金と類似している。しかし、イギリスでは、包括予算を使う主体、「都市再生を実施する」主たる機関は県や市町村ではなく、エージェンシー化された RDA（地域開発庁、Regional Development Agency）と、今ではそれを発展的に解消させて新たに誕生した LEP（Local Enterprise Partnerships、キャメロン政権以降）である。ここが行政区域をまたいでやや広域的に都市再生分野の事業を実施している。また、補助事業を申請する際に「産官学等のパートナーシップを組むこと」が条件になっており、こうした仕組みの中で民間に効率的に補助金が流れるようになっている。都道府県と市町村とで類似の補助金が 2 重払いになる可能性をはらんでいる日本の制度に対し、参考になる制度といえる。

論点 3：建物の老朽化の問題点

中心市街地内部での再開発についてイギリスの様に容易ではない、との指摘の根拠に「日本においてあまりに多い既存不適格物件の存在」がある。日本の「まちなか」にある老朽建築物が、幾度かの震災を経て厳格化した現在の建築基準法の基準に適合せず、「既存不適格」という扱いになること、また、基準に適合するように改修をしようにも図面が残っていないことなどの点に課題がある、との指摘がある。

確かに既存不適格物件の存在は大きな問題であるものの、最近流行のリノベーション事業を行い既存物件の耐震化はもちろん、景観向上を図ることは可能である。この分野では北九州市や、東京では神田地区、さらに和歌山市内でも実験的に行われている。

論点 4：イギリスのような BID（ビジネス改善地区）は日本で導入できるのか？

最近流行ともいえる BID（ビジネス改善地区、Business Improvement District）の導入であるが、大阪市において固定資産税の不均一課税や地方自治法に規定する分担金として実現できないかという検討が行われている。法律上はいずれも可能だが、BID のように負担をする者の同意を得るプロセスが日本には存在しないことが問題である、との指摘がある。

イギリスでは地権者の過半数の同意で 5 年間の期限付きで BID が実施されるという制度があるが、確かに日本では有権者の一部である地権者だけを対象に選挙ができない状態である。おそらく、現行の制度でも商店街振興組合法の範囲で共益費として支払うことが可能で、同法の範囲を地権者に広げて例えば特定地権者組合（仮称）などの位置づけで共益費をとるのが現実的かもしれない。もちろん、この共益費の徴収については強制力が弱いので、特区制度にして試験的に日本版 BID を実施するという考えもあろう。

おわりに

本稿では、1998 年以降の中心市街地活性化に関する施策についてその効果や政策的変遷について分析を行ってきた。さらに 2006 年の法改正以降 8 年以上が経過し、その効果測定が可能となったことから最新のデータを用いて実証分析を行った。

その結果、2006 年の改正法は調査対象とした内閣府認定の 24 市において一定の効果が観測された（約 8 割が何らかのプラスの効果有り）と判断されたが、約 2 割はほとんど効果が観測されていないとの結果を得た。また、こうした地域を分析すると、大都市に（商業等の）顧客が吸収される傾向があり、また大型の小売店舗が比較的周囲に多い地域ほど活性化効果は低い、との分析結果を得ることができた。

2012 年から中心市街地政策の抜本的な見直しが始まったが、日本的な特徴を活かしつつ政策を講じる必要がある。イギリスの政策なども参考にしながら、中心市街地にどのような形で賑わいを創出するのか、制度改革はもちろん本分析で明らかになった様々な影響要因を鑑みて新たな抜本策を実施すべきであろう。

参考文献

1. Adachi, M., 2002 'Real Option Model with Property Tax and Implied Volatility in Japan' presented at EURE conference held in Vienna, July 2002
2. 足立基浩「まちづくりの個性と価値」日本経済評論社、2009 年
3. 足立基浩「イギリスに学ぶ商店街再生計画」ミネルヴァ書房、2013 年

A Study of the Effects of the Improvement and Revitalization of City Centre Act in Japan with a Special Comparison with Town Centre Policy in the U.K

Motohiro ADACHI

Abstract

The present study examines the historical changes in the Act on city centre revitalization between 1998 and 2014. In particular, the study looks at the effects of the Revised Act on Improvement and Revitalization of City Centres in Japan, which was instituted in 2006 and is considered to have lowered the economic power of out-of-town superstores, resulting in revitalization of city centre economies. We employ ordered logit techniques as a statistical tool and examine to what extent the 2006 reform has been successful in terms of revitalizing city centres using 2012 data from the Cabinet Office of Japan.